

JÓVENES Y POLÍTICAS JUVENILES: ALGUNOS DESENCUENTROS. EL CASO DEL SISTEMA DE GARANTÍA JUVENIL EN PORTUGAL¹

*Youth and youth policies: some mismatches. The case of the
Youth Guarantee program in Portugal*

Autora: María Manuel Viera

Entidad: Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Lisboa. Portugal.

mmfonseca@ics.ulisboa.pt

Autora: Lia Pappámikail

Entidad: Escola Superior de Educação, Instituto Politécnico de Santarém. Portugal.

lia.pappamikail@gmail.com

Autora: Tatiana Ferreira

Entidad: Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Lisboa. Portugal.

tatiana.mjferrerira@gmail.com

Fecha de recepción: 31 de marzo de 2018

Fecha de aceptación: 8 de enero de 2019

Resumen

La reciente crisis económica ha generado elevadas tasas de desempleo juvenil en la mayoría de los países europeos, provocando un clima de alarma social en torno a los riesgos asociados al modelo social europeo. En este contexto, en 2013, la Comisión Europea ha lanzado la Garantía Juvenil para luchar contra la exclusión de jóvenes que no se encuentran en una situación de empleo, educación o formación(NEET).

¹ Las autoras agradecen a la organización de las "II Jornadas sobre Estudios de Juventud - Respuestas Juveniles a la Crisis" celebradas el 16 y 17 de noviembre de 2017 en Fuenlabrada, Madrid, la invitación para presentar una ponencia, que sirvió de base a este artículo.

Este artículo procura analizar el impacto y los retos de la implementación del Sistema de Garantía Juvenil en Portugal. Tenemos la intención de: i) mapear los jóvenes en condición NEET en Portugal y sus especificidades; ii) cuestionar el uso político de la categoría NEET, a través de la identificación de desajustes en la implementación del Sistema de Garantía Juvenil. Por último, se destaca la necesidad de repensar la implementación de políticas públicas destinadas a los jóvenes en condición NEET, teniendo en cuenta un mejor conocimiento de la pluralidad de esta población.

Palabras clave: NEET; Juventud; Crisis económica; Sistema de Garantía Juvenil; Portugal.

Abstract

The recent economic crisis caused high rates of youth unemployment in most European countries, leading to a social alarm climate around the risks associated with the European social model and the intergenerational contract that sustains it. In this context, in 2013 the European Commission launched the Youth Guarantee Program (YG) to combat marginalization/exclusion of young people under 25 who are not in employment, education or training (NEET). This article aims to analyse the impact and the challenges of YG implementing in Portugal. More specifically, it intends: i) to map the NEET youth in Portugal and its specificities within the European framework; ii) question the political use of the NEET category, by identifying mismatches in the YG implementation. Finally, it is necessary to rethink the operationalization of youth public policies, aimed at young people in NEET condition, considering a better knowledge of the plurality of this population and their needs.

Keywords: NEET; Youth; Economic Crisis; Youth Guarantee Program; Portugal

I. INTRODUCCIÓN. LA CRONOLOGÍA DE UN PROBLEMA

Los estudios de juventud han evidenciado la prorrogación temporal de la condición juvenil. Fuertemente asociada a la progresiva extensión de la escolaridad y al concomitante aplazamiento de la entrada en la vida activa, esta prorrogación temporal favorece la intensificación de las experiencias de autonomía, sociabilidad y aprendizaje entre pares; pero promueve también el alargamiento en el tiempo de la situación de dependencia económica de los jóvenes (Cicchelli, 2001; Pappámikail, 2013) que inevitablemente alimenta el déficit de reconocimiento social de este grupo poblacional.

Además, los cambios observados en el mundo del trabajo han contribuido a que las transiciones juveniles para la edad adulta sean hoy más complejas, imprevisibles y problemáticas (Brooks, 2009; Calvo, 2011; Pais y Ferreira, 2010; Pais, 2012).

En efecto, en las últimas décadas, la contracción del empleo observada en los países desarrollados ha colocado fuertes obstáculos a las transiciones-otrora más lineales- entre escuela y mercado de trabajo. La crisis económica iniciada en 2008 que asoló a muchos países europeos, especialmente los del sur de Europa, afectó de forma particular a su población joven y aceleró las tendencias entonces tímidamente observadas: flexibilización y precarización laboral, desempleo, reducción de los niveles salariales (Alves et al., 2011; Cáritas, 2017; Salvà-Mut, Thomás-Vanrell y Quintana-Murci, 2016), que en muchos casos condujo a una emigración juvenil forzada (Lopes, 2014). La elevada expresión numérica del desempleo joven, amplificada en un contexto de crisis económica - en la UE la tasa de desempleo joven hasta los 25 años sube del 15,9% en 2008 al 23,7% en el pico de la crisis, 2013 - lo transforma en un verdadero problema social.

Pero las vulnerabilidades que los jóvenes enfrentan extravasan en mucho el mero desempleo. Ellas abarcan un amplio espectro de situaciones hoy más presentes entre la población joven (Calvo, 2009): dificultades académicas asociadas a trayectorias escolares más largas que desembocan en abandono educativo temprano o en vías formativas de último recurso; inserciones profesionales intermitentes y, no raras, en ocupaciones no deseadas; trayectorias yoyó (Pais, 1996) con alternancia entre períodos de trabajo y períodos de educación / formación o de inactividad, sólo para mencionar algunas. Para dar cuenta de estas vulnerabilidades en el conjunto del espacio europeo, el sistema estadístico de la Unión Europea (Eurostat) integró un nuevo concepto, el de joven NEET (NEET, 2013). Con un alcance más amplio que la categoría estadística clásica de "desempleo juvenil", que se refiere exclusivamente al subgrupo de jóvenes económicamente activos, la categoría NEET se refiere a la población joven que no se encuentra en una situación de empleo, educación o formación, no estando cubierta por ninguna de las categorías tradicionales del mercado de trabajo (empleo, educación o formación). En este caso, el referencial es la población joven en su conjunto, y no sólo los jóvenes activos.

Aunque se aplica generalmente al grupo de edad de 15 a 24 años, este indicador se ha extendido a grupos de edad más amplios (25-29 años o 30-34 años), dando cuenta de una realidad que parece inscribirse perdurablemente en las biografías de muchos jóvenes europeos. En los informes estadísticos de la UE (Eurofound, 2012), la realidad de los NEET, amplificada en los años de la crisis, suscitó una alarma social por la proporción de jóvenes abarcados: entre 2010 y 2014 la tasa NEET fue siempre superior al 15% entre los jóvenes de 15 a 29 años, ya al 20% entre los jóvenes de 15 a 24 años e integró la agenda de las preocupaciones políticas (Eurostat, 2018).

En Europa, el Sistema de Garantía Juvenil fue lanzado en 2013, representando el mayor programa de políticas públicas para la juventud en el ámbito europeo (Consejo Europeo, 2013). Este programa destinado a la población joven en condición NEET, a pesar de las sustanciales variaciones nacionales, va, según Furlong (2006) al encuentro de las tesis de aquellos que reconocen ventajas en este indicador en comparación con el del desempleo juvenil: no sólo trae a la esfera pública situaciones de vulnerabilidad que escapan a las estadísticas del desempleo, como ha permitido mantener el foco de las políticas públicas centrado en los problemas de los jóvenes.

No obstante, para sus críticos, aún según Furlong (2006), el indicador NEET no está exento de fallas: para estos autores, la diversidad de situaciones NEET puede omitir del debate público la cuestión clave que afecta verdaderamente a la población joven - el desempleo - y mezcla, en el mismo plano, grupos juveniles particularmente vulnerables con grupos juveniles no necesariamente vulnerables. En realidad, este indicador engloba un conjunto diversificado de situaciones (Eurofound, 2016): desempleados convencionales; pero también jóvenes inactivos por motivos claramente distintos: por maternidad; por enfermedad o discapacidad; por reclusión penitenciaria; por práctica de *gap year* o de voluntariado; por ocupación doméstica; o aún jóvenes en construcción activa de su actividad, en autoformación o en el mercado de trabajo informal.

En España, país particularmente afectado por la crisis económica, la producción científica sobre el perfil de la población NEET y sus vulnerabilidades es ya sustancial. Por una parte, la *producción* de NEETs es objeto de análisis. Además de la identificación del factor clave para su propagación -la contracción del empleo disponible- se siguen los efectos, a lo largo del tiempo, de vulnerabilidades como el abandono temprano de los estudios en las trayectorias de transición de la escuela al mercado de trabajo (Salvà-Mut, Tomás-Vanrell y Quintana-Murci, 2016). Por otra parte, la *caracterización* de la población NEET constituye también una preocupación analítica -en particular, la constatación fina de sus principales coordenadas sociodemográficas, en comparación con la población joven que no es NEET (Vancea y Utzet, 2018). En este caso, se observa el predominio del desempleo sobre la inactividad entre los jóvenes en condición NEET españoles, las bajas calificaciones de esta población y la precariedad laboral experimentada por muchos, traducida en la acumulación de varios períodos de desempleo. A estas líneas de investigación se asocia una tercera, que se dedica a analizar las *políticas* públicas destinadas a la población NEET. Particularmente enfocado es el ya mencionado programa europeo Garantía Juvenil, tanto a nivel de su aplicación en España - muy enfocado en la educación y la formación como solución universal -, ya sea a nivel de los efectos colaterales producidos por esa implementación - el agravamiento del déficit, con la transferencia de fondos públicos para el pago a entidades privadas de la oferta de empleo a los jóvenes desempleados (Piqué, Veà, Strecker, 2016).

A semejanza de lo que ocurre en España, en Portugal los jóvenes en condición NEET también han inspirado a algunos (pocos) estudios sobre el tema. Sin embargo, éstos revisten un carácter predominantemente sociográfico, a partir de la constatación de retratos estadísticos de la población NEET y su evolución en el tiempo (Rowland, Ferreira, Vieira y Pappámikail, 2014; Ferreira, Pappámikail y Vieira, 2017; Torres y Lima, 2014); o, aún, de carácter analítico, a partir del contenido de programas y políticas nacionales o europeas dedicadas a los jóvenes en condición NEET (Silva, 2015; Fernandes, 2017). Más raros son los estudios que involucran a los propios jóvenes, con el objetivo de conocer sus expectativas y proyectos. En uno de los pocos estudios existentes sobre jóvenes en contexto rural, la investigación revela desajustes en la oferta vocacional o de prácticas disponible, considerada demasiado formateada, y el perfil de los NEET locales, que requiere propuestas formativas más flexibles e individualizadas (Simões y Drumonde, 2016; Simões, Meneses, Luís y Drumonde, 2017).

Ahora bien, una de las cuestiones paradójicas que algunos investigadores señalan, cuando pretenden pasar de la determinación de los números de la población NEET para el contacto con protagonistas concretos, consiste en la distancia entre la categoría (objetiva), apurada a través de los criterios de su definición estadística, y la identificación (subjetiva) del propio individuo con la condición NEET (Holte, 2017). Esto significa que los jóvenes que estadísticamente se clasifican como NEETs pueden no representarse a ellos mismos como tales, por considerar que están desarrollando actividades que consideran como ocupación principal.

En realidad, son ocupaciones que no encuentran traducción en los criterios estadísticos del empleo o de la formación y que, en esa medida, se sitúan en el territorio de la invisibilidad institucional. En ellas se inscriben actividades con valor económico y social, pero no pagas, protagonizadas mayoritariamente por mujeres (maternidad, cuidado de familiares, trabajo doméstico a tiempo completo) y naturalizadas como desempeños legítimos, fuertemente valoradas en ciertos contextos sociales. O incluso actividades de voluntariado a las que un cierto número de jóvenes se adhieren por razones muy diversas, pero que pueden significar una efectiva inversión a tiempo completo. Intangibles son, además, otras actividades de la llamada economía informal, remuneradas, pero que escapan al marco laboral y legal institucional.

A estas viejas formas de trabajo invisible se suman nuevas modalidades, propiciadas por las tecnologías digitales. Se trata de lo que algunos llaman “trabajo virtual” o “trabajo digital” asociado a la “economía gig”, involucrando la relación de los individuos - predominantemente jóvenes y altamente escolarizados - con modalidades más flexibles (y menos protegidas) de empleo: actividad independiente o en régimen de *freelancer*, en sistema de *crowdsourcing* a través de los *social media* (ILO, 2017). O iniciativas de emprendimiento juvenil, en microescala, a través de plataformas digitales, como fuente de obtención de medios de subsistencia (Wall et al., 2015). Para algunos jóvenes, estos caminos ocupacionales a *solo*, involucrando o no la profesionalización de la creatividad (Almeida y Pais, 2013) o de actividades desarrolladas en la esfera de las culturas juveniles (Ferreira, 2017a) constituyen verdaderas “respuestas juveniles a la crisis” entendidas como “artes de la existencia”(Ferreira, 2016). En muchos casos, culminan en procesos de aprendizaje informal realizados en el contexto de las sociabilidades juveniles o mediante autoformación, también potenciada por las nuevas tecnologías de información y comunicación, pero cuya no formalización la hace igualmente invisible.

El conocimiento profundo de estas realidades juveniles resulta así indispensable no sólo para acceder a la complejidad de situaciones que la categoría NEET oculta, sino también para comprender eventuales desencuentros entre las políticas diseñadas para prevenir o retirar a la población joven de la condición NEET y las prácticas desarrolladas por sus supuestos beneficiarios. En este sentido, el patrimonio acumulado de los estudios de la juventud puede resultar decisivo para interpretar las cifras de los NEET y el alcance de los programas políticos destinados a su combate.

Por lo tanto, proponemos en las siguientes páginas, conocer los contornos específicos de la estrategia de implementación portuguesa del Sistema de Garantía Juvenil, confrontándola, posteriormente, con las características de los jóvenes en condición NEET a que intenta dar respuesta, a través de algunos resultados de la ejecución del programa en Portugal.

II. GARANTÍA JUVENIL, DE EUROPA A PORTUGAL. LÍNEAS Y DIRECTRICES POLÍTICAS

En el marco de la iniciativa Estrategia Europa 2020, la Comunidad Europea ha elegido la creación de empleo, sobre todo entre los jóvenes, como una de sus prioridades. Es en este contexto que en 2013 surge un paquete de recomendaciones políticas para todos los Estados Miembros, entre ellas la Recomendación de una Garantía Juvenil, para que se asegure que todos los jóvenes menores de 25 años que no se encuentran en una situación de empleo, educación o formación (NEET) reciban una oferta de empleo, reanuden los estudios y/o reciban una oferta de práctica en un período de 4 meses después de haber quedado desempleados o terminado la educación formal (Consejo Europeo, 2013).

En Portugal, el gobierno estableció el Plan Nacional de Implementación de una garantía para la juventud (PNI-GJ) con ejes de intervención y medidas que buscaban incorporar a las características específicas del contexto económico y social portugués, con tres objetivos principales: aumentar la escolaridad de los jóvenes; facilitar la transición al mercado de trabajo y reducir el desempleo joven.

El fuerte aumento del desempleo entre los jóvenes portugueses en el período más crítico de la crisis (2011-2013), alcanzó no sólo a los menores de 25 años [en 2013 la tasa de desempleo juvenil - 15-24 años - era 28,9% en Portugal, 10 puntos porcentuales más alto que la media Europea de los 28 Estados Miembros (EU28)], más también los jóvenes mayores (en 2013 la tasa de desempleo entre la población entre 25 y 29 años fue de 21,9%, 7,3 puntos porcentuales por encima de la media EU28) (Eurostat, 2018). Así, en Portugal, la ejecución del Sistema de Garantía Juvenil se extendió a los jóvenes hasta los 29 años (15-29 años) (Escudero e Mourelo, 2017). En España, la inscripción requiere tener más de 16 años y menos de 25 - o menos de 30 años, en ciertos casos.

Además de esta especificidad, Portugal se diferencia también de sus homólogos europeos en la implementación del Sistema, en particular en el diseño de una estrategia de aplicación que busca la articulación de respuestas multidimensionales –el empleo, la educación, la formación y prácticas - a través de una red interministerial que comprende un conjunto ampliado de socios nucleares, con la coordinación y el seguimiento del servicio público de empleo - Instituto de Empleo y Formación Profesional, Institución pública (IEFP).

La implementación del programa se desdobra en dos enfoques complementarios. La primera, de carácter más institucional, apunta a la constitución de una red de socios compuesta por distintas entidades con competencias en las áreas de educación, formación, empleo, seguridad social, involucrando a instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales. Con el objetivo de alcanzar el mayor número de jóvenes “fuera del sistema”, se constituyen dos tipos de socios²: socios de señalización y registro cuya misión es señalar a los jóvenes que se encuentren fuera de la enseñanza y del mercado de trabajo e registrarlos en el Sistema Garantía Juvenil (como Instituciones Particulares de Solidaridad Social, Concejalías, Asociaciones Juveniles, Organizaciones no Gubernamentales (ONG), etc.); y socios de orientación que, a su vez, tienen como misión orientar y prestar apoyo a los jóvenes en la definición de su trayectoria profesional de acuerdo con sus expectativas y necesidades, y proponerles la oferta de una medida del Sistema de Garantía Juvenil (servicios de empleo y formación profesional del servicio público de empleo (IEFP), Centros para la Formación y Enseñanza Profesional, entre otros).

El segundo enfoque se basó en la creación de un sitio web del Sistema de Garantía Juvenil (www.garantiajovem.pt). El sitio web no es apenas un canal de información sobre el Sistema de Garantía Juvenil, es principalmente el punto de registro de los jóvenes en el Sistema que podrá ser hecho por los socios de la red de entidades locales, que pueden inscribir los jóvenes en un área reservada. El registro puede también ser hecho por los jóvenes en un área “Empieza ya!” - donde pueden registrar sus datos personales y hacer una solicitud de intervención, siendo posteriormente llamados por un socio de orientación en un plazo máximo de 2 días.

III. METODOLOGÍA

Este artículo se apoya en los datos recogidos en el marco del proyecto de investigación-acción “*Makethefuture ... today! Acelerar la implementación del Sistema de Garantía Juvenil en Portugal, aumentando el número de jóvenes NEET registrados en el sistema y la eficiencia de la red*”(Ares (2016) 6474570 - VP / 2016/008), financiado por la Comisión Europea y coordinado por el servicio público de empleo portugués-IEFP, en asociación con tres instituciones de la sociedad civil: una institución universitaria³, responsable del monitoreo, seguimiento y evaluación del impacto de las principales acciones del proyecto; una organización no gubernamental para el desarrollo, responsable de las acciones de terreno dirigidas a los socios de la red de entidades locales; y una agencia de

² Inicialmente, la estrategia de implementación del Sistema de Garantía Juvenil en Portugal no incluía esta tipología. Los socios de señalización y registro surgen en el primer semestre de 2016 como resultado de una apuesta en la señalización de los jóvenes en condición NEET y con el objetivo de impulsar el enfoque en los jóvenes, en particular a los considerados menos proactivos y que se encuentren más alejados del sistema público de empleo, formación y educación. De esta ampliación y reorganización de la red local de asociados surge entonces la doble tipología de socios actualmente existente.

³ El ICS-ULisboa, al cual las autoras están asociadas.

comunicación, responsable de crear una nueva imagen del Sistema de Garantía Juvenil y de acciones de divulgación publicitaria direccionada a los jóvenes.

El proyecto surge en el contexto del reconocimiento de fragilidades en el proceso de implementación del Sistema de Garantía Juvenil, tanto a nivel de la inclusión cuantitativa de jóvenes en condición NEET en el Sistema - un número significativo de jóvenes permanece fuera de alcance - como a nivel del conocimiento sobre las trayectorias de los jóvenes implicados tras la participación en las medidas del Sistema. Su objetivo es aumentar el número de jóvenes registrados y dinamizarla ya existente red de socios locales. En efecto, en marzo de 2016, el informe de la Comisión Europea que evaluó la ejecución del Sistema de Garantía Juvenil en Portugal (EC, 2016), concluyó que era necesario mejorar el sistema de monitoreo y *follow-up*, tanto de los participantes como de los resultados de las actividades desarrolladas en el marco del programa, dimensiones que, junto al aumento del número de jóvenes registrados y acompañados, el proyecto vino precisamente a intentar colmar.

Así, los datos presentados resultan de las actividades de investigación lideradas por las autoras, y se desdoblan en diferentes escalas y temporalidades. En primer lugar, se recurre a un análisis longitudinal, actualizado continuamente durante todo el proyecto, según las fuentes estadísticas oficiales sobre el mercado de trabajo joven y el perfil de los jóvenes NEET en Portugal. Después, se moviliza el análisis de las diversas bases de datos producidas en el ámbito del Sistema de Garantía Juvenil (registros, socios, etc.). Adicionalmente, se incorporan los registros de observación participante de un conjunto de once acciones (talleres, sesiones de formación, etc.) realizadas en varias regiones del país donde participaran algunos de los socios de la red de entidades locales que integran el Sistema de Garantía Juvenil. Por último, la discusión se complementa con el análisis de fuentes documentales, en particular los documentos estratégicos de la Comisión Europea y los documentos nacionales relativos al Plan Nacional para la aplicación de una Garantía Juvenil (PNI-GJ).

Con estos datos se propone ofrecer un panorama de los jóvenes en condición NEET en Portugal, así como proporcionar contribuciones a diversas escalas, para comprender las limitaciones y tensiones identificadas en la aplicación del Sistema de Garantía Juvenil en Portugal.

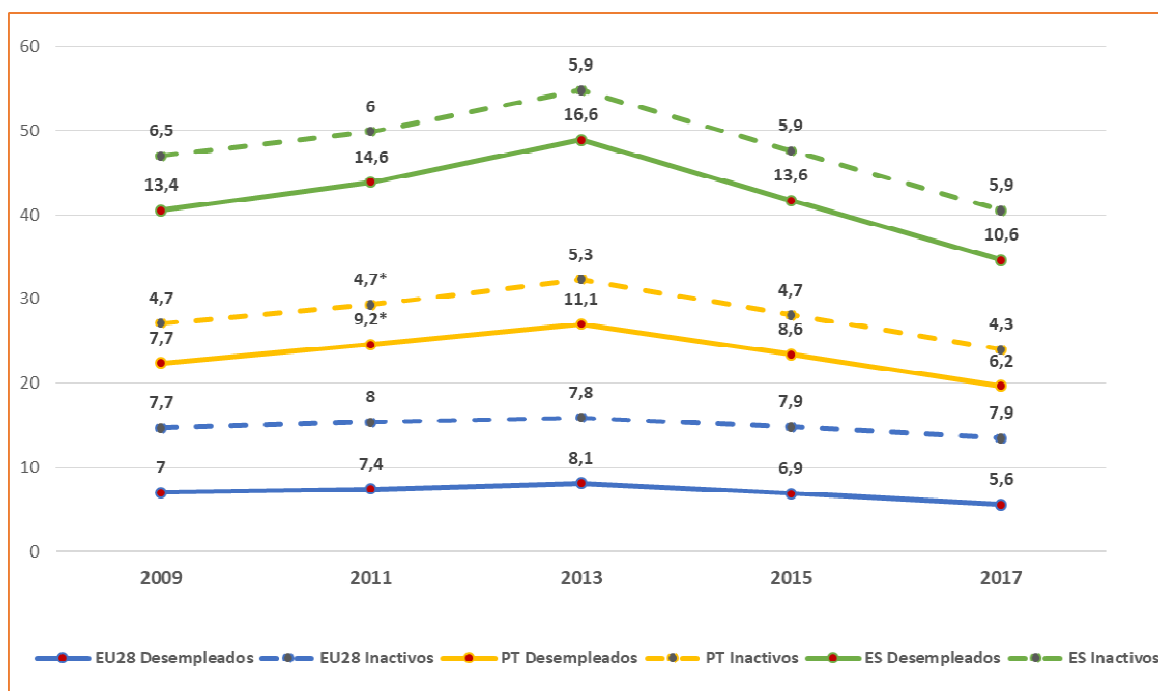
IV. JÓVENES EN CONDICIÓN NEET EN PORTUGAL: EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

En el marco de los 28 países de la Unión Europea, en Portugal la tasa de jóvenes NEET se ha mantenido por debajo de la media europea: en 2017 el 10,8% de los jóvenes entre 15 y 29 años no se encontraban en una situación de empleo, educación o formación, siendo la media europea de 13,4%.

Esta tendencia sólo se ha invertido en 2013 como resultado del contexto económico y político vivido en Portugal en el período de la crisis (en especial la intervención externa de la Troika⁴). En 2013 la tasa de NEET era de 16,4% - 0,5 puntos porcentuales superior a la media registrada en el conjunto de los países europeos en ese año (Eurostat, 2018). La crisis económica iniciada en 2008 y las políticas de austeridad que le sucedieron tuvieron un impacto profundo en la estructura y los estándares del mercado de trabajo europeo, siendo los jóvenes uno de los grupos de población más afectados por los cambios económico-políticos de la última década. Un análisis longitudinal nos permite comprender cómo estas fluctuaciones y cambios en la estructura y la dinámica del mercado de trabajo han contribuido fuertemente para los valores de jóvenes en condición NEET y, en Portugal, como en España, esta condición se superpone en gran medida a la condición de desempleado (figura 1).

En efecto, la proporción de jóvenes NEET portugueses en situación de inactividad ha sido, en los últimos ocho años, siempre inferior a la media europea. En el mismo período, el porcentaje de jóvenes NEET portugueses desempleados es sustancialmente más al toque los jóvenes en condición NEET europeos en la misma situación, especialmente durante el pico de la crisis en 2013, aunque esta diferencia ha disminuido desde entonces.

Figura 1 - Jóvenes entre los 15 y los 29 años que no se encuentran en una situación de empleo, educación o formación, por condición ante el trabajo, en Portugal, España y en la Unión Europea (28 países), 2009-2017 (%)



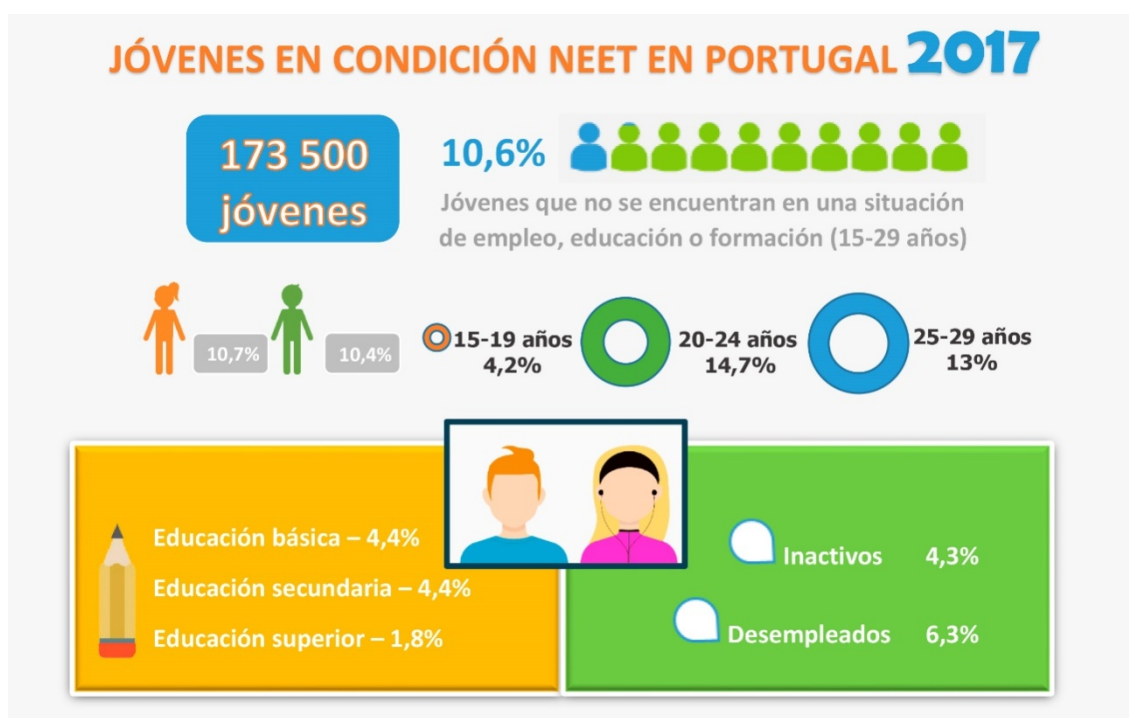
*quiebra en la serie temporal / Fuente: Eurostat, Encuesta de Fuerzas de Trabajo, 2017

⁴ El 6 de abril de 2011, Portugal solicitó ayuda externa al Fondo Monetario Internacional, a la Comisión Europea y al Banco Central Europeo. Entre abril de 2011 y mayo de 2014, a través de la cooperación tripartita entre estas entidades, Portugal estuvo bajo un programa de austeridad impuesto a cambio de un plan de rescate financiero.

Más significativo que la condición ante el trabajo es la disponibilidad que los jóvenes declaran para trabajar, estando o no en busca de empleo: el 82,8% de los jóvenes en condición NEET declararon en 2016 que les gustaría trabajar (estén o no en busca de empleo), proporción bastante superior a la registrada por la media de los jóvenes europeos (67,6%) (Eurostat, 2018).

Estos datos apuntan a la idea de que los jóvenes no se encuentran en situación NEET en virtud de una elección individual y voluntaria, evidenciando, a su vez, el impacto de las limitaciones coyunturales y estructurales en sus trayectorias individuales, en particular a nivel de su integración y mantenimiento en el mercado de trabajo. Por otra parte, si se analiza con más detalle las características de los jóvenes en condición NEET en Portugal, teniendo en cuenta los últimos datos de 2017, podemos comprobar efectivamente que el perfil de los jóvenes en condición NEET es plural y se distancia ampliamente del estereotipo de los jóvenes poco escolarizados, del sexo masculino y que no buscan trabajo.

Figura 2 – Infografía *Pluralidad de condición NEET en Portugal(2017)*



Fuente: INE, Encuesta de Fuerzas de Trabajo, 2018

En 2017 existían en Portugal 1.640.700 millones de jóvenes entre los 15 y los 29 años, de los cuales 173 500 (10,6%) no se encontraban en una situación de empleo, educación o formación. Este valor representa, como hemos visto, una reducción en relación con los años anteriores, acompañando la evolución positiva de la economía portuguesa en general, y de las cifras de desempleo en particular.

Por otra parte, contrariando el estereotipo mediático que atribuye tendencialmente la etiqueta NEET a jóvenes adolescentes y chicos, se observa que en 2017 la tasa NEEF permanece más elevada entre las mujeres (10,7% en contraste con el 10,4% entre los

hombres) y jóvenes de 20 y 24 años (14,7%) y de 25 a 29 años (13%) siendo sólo de 4,2% entre los jóvenes de 15 a 19 años, lo que apunta a un perfil más “joven adulto” del perfil NEEF en Portugal, consubstanciando las dificultades de identificación de los jóvenes con la condición y, en consecuencia, con las medidas a ellos específicamente dirigidas (Figura 2).

Por otra parte, se constata que la escolaridad permanece un elemento diferenciador y protector, siendo la condición NEEF efectivamente superior entre jóvenes con un bajo nivel de educación. De los 10,6% de los jóvenes en condición NEET, 4,4% tenían enseñanza básica e 4,4% la enseñanza secundaria. Sin embargo, no deja de ser muy relevante la proporción de jóvenes con enseñanza superior (Cairns, Growiec y Alves, 2014), aunque, en comparación con años anteriores, es precisamente entre ellos que se registró el mayor descenso.

Una vez hecho el retrato de los jóvenes en condición NEET en Portugal, diseñado en gran medida a partir de las estadísticas oficiales y destacando las principales diferencias con la media europea, se identifican algunos aspectos cruciales para la comprensión de los fracasos y éxitos de la aplicación del Sistema de Garantía Juvenil, que subrayan la heterogeneidad y la complejidad inherente al grupo estadístico, tal como ampliamente discutido en la literatura, haciendo prever tensiones y desencuentros entre políticas, medidas, estrategias y metodologías adoptadas, y públicos a los que se dirigen.

V. DESENCUENTROS Y DIVERGENCIAS

Como se mencionó anteriormente, la existencia del proyecto “Makethefuture ...” representó de inmediato el reconocimiento que el Sistema de Garantía Juvenil enfrentaba dificultades en el cumplimiento de algunos de sus objetivos. De acuerdo con los informes de ejecución, hasta 2017 alrededor de 300.000 jóvenes se beneficiaron de medidas del Sistema de Garantía Juvenil (EC 2016, 2017).

Sin embargo, Portugal sigue enfrentándose a desafíos en la implementación del Sistema de Garantía Juvenil, sobre todo en la intervención temprana y en la señalización y registro de los jóvenes que se encuentren fuera del mercado laboral y del sistema de educación formal. En verdad, aunque el Sistema presenta un número expresivo de beneficiarios de sus medidas (de recordar que las medidas previstas pueden activarse por múltiples vías, como lo registro directo en el servicio público de empleo, y no solamente por medio del registro en el sitio web hecho por los socios de la red de entidades locales o por el registro autónomo de los jóvenes) las estrategias de aplicación (tanto el sitio web, como la red local de socios) ha producido un número de registros modesto: unos 30 000 jóvenes desde febrero de 2014 (IEFP, 2018).

Este valor traduce una dificultad objetiva en captar jóvenes y acompañar sus recorridos (como proyectado), e indicia un conjunto de otras limitaciones de la estrategia de implementación del Sistema de Garantía Juvenil.

El análisis de los datos recogidos a lo largo del proyecto "*Make the Future!*" (observación participante de talleres con socios locales del Sistema de Garantía Juvenil) permitió efectivamente identificar dos ejes problemáticos principales. El primero se refiere a la estrategia de implementación diseñada en Portugal y se traduce en ineficiencias en el modo como la red de socios locales funciona. La mayoría de las entidades locales involucradas en la red del Sistema de Garantía Juvenil es poco activa y han registrado un número muy reducido de jóvenes en el sitio web. El segundo se relaciona con los desajustes entre las medidas y las ofertas disponibles en el Sistema de Garantía Juvenil, por una parte, y las necesidades y expectativas de los jóvenes, por otra. Dada la complejidad de estos dos ejes problemáticos identificados, tanto en sus causas como en sus efectos, en este artículo nos vamos a centrar sólo en el segundo eje.

V.1 Desencuentro en el diseño de las políticas

Se ha argumentado ya como la crisis económica que a solo Europa en la última década y su efecto demoledor en el empleo, despertó Europa para el desarrollo de un conjunto de políticas públicas a escala transnacional dirigidas particularmente a la promoción del empleo. La escalada inaudita de desempleo entre los jóvenes para niveles muy superiores a las medias nacionales en los distintos países europeos colocó la empleabilidad joven en el centro de las políticas públicas europeas, en virtud de la amenaza que el mantenimiento de altos niveles de desempleo entre los jóvenes representa para el modelo social europeo. Siendo un problema transversal a casi todos los Estados miembros de la Unión Europea, el tema se impone en la agenda política y mediática y da lugar a un paquete de políticas europeas de empleabilidad, en el cual se destaca, como hemos visto, el Sistema de Garantía Juvenil. Este surge efectivamente de un proceso de elaboración, implementación y evaluación de formato *top-down*, en gran medida apoyado en concepciones apriorísticas de las necesidades y expectativas juveniles, a las que no es ajeno el recurso a constructos estadísticos como el de jóvenes NEET, público preferente del programa, y que, como se ha argumentado, son artificialmente uniformizadores (Ferreira, Pappámikail y Vieira, 2017). Además, es un programa que se presenta con diversos niveles de intervención y decisión, tanto a nivel europeo como nacional, esperándose que cada país opere una respuesta que presupone la coordinación y el trabajo en asociación de un conjunto de agentes públicos y privados, lo que añade complejidad a su ejecución (Tosun, 2017). Todos estos ingredientes habrán contribuido ciertamente para que el Sistema Garantía Juvenil surja muchas veces como un conjunto de políticas relativamente inconexas, marcadas por alguna inconsistencia e incoherencia.

En primer lugar, en virtud de la forma como es retratado el público al que se destina. Por ejemplo, se ve cómo los jóvenes en condiciones NEET son presentados como una categoría homogénea de "riesgo", en las líneas generales del Sistema de Garantía Juvenil en Portugal:

Las políticas públicas que tienen a los(las) jóvenes como grupo destinatario no pueden eludir el hecho de que la transición a la vida adulta es cada vez más un proceso, y no un momento, que se prolonga en el tiempo.

En efecto, en sus dimensiones social y demográfica, y en lo que aquí importa, en las dimensiones de la educación y del trabajo, la transición de jóvenes a la vida adulta se caracteriza por recorridos escolares más prolongados y por inserciones profesionales más tardías e inestables. Este camino, que para muchos es de incertidumbre, para otros es de riesgo, por la extrema dificultad de superar los obstáculos, multiplicando las desventajas que los encaminan hacia las márgenes de la exclusión social (...). (Resolución del Consejo de Ministros nº 104/2013, de 31 de diciembre)

Los jóvenes surgen así en gran medida como un “problema social” que necesita una intervención externa y una acción reparadora, liderada por adultos (Avis, 2014). Este enfoque minimiza a los jóvenes como agentes activos y potenciales promotores del desarrollo económico y social en Europa, una dimensión que no deja de estar reflejada, también, en el hecho de que el Sistema de Garantía Juvenil se direcciona a un grupo identificado por la negativa: jóvenes que *no se encuentran en una situación de empleo, educación o formación*. Así, la categoría NEET además de referirse y sostenerse en la idea de combatir la exclusión social, puede al mismo tiempo contribuir a su reproducción (Holte, 2017). Los términos como “riesgo”, “en riesgo”, o NEET son términos excluyentes (Follesø, 2015), lo que puede llevar a que muchos jóvenes que estén en esas condiciones no se identifiquen con ellas y no se apropien de las respuestas creadas para atender a sus “problemas” y “necesidades”. Siendo el perfil de los jóvenes en condición NEET en Portugal claramente plural y que no corresponde al perfil estereotipado, a menudo asociado con esta categoría, explica en parte las dificultades de la activación y movilización de estos jóvenes como parte del Sistema de Garantía Juvenil.

Esto hecho, aliado a la ausencia de mecanismos de auscultación de los jóvenes, los hace en gran medida invisibles en el proceso de diseño, implementación y evaluación del Sistema de Garantía Juvenil y, quizás más preocupante, fuera del alcance de las medidas ofrecidas por el Sistema (Maguire, 2015).

Nos encontramos, pues, ante una doble fragilidad del Sistema que desencadena un desencuentro entre las medidas políticas propuestas y las necesidades y expectativas de los individuos que de forma más o menos transitoria pasan por los diferentes grupos que componen a los jóvenes en condición NEET: (i) la que resulta de intentar solucionar los problemas de un grupo social, los jóvenes en condición NEET, que, como se ha visto, no existe como tal; (ii), la relativa rigidez de las propuestas del programa que le impide adaptarse a las mutaciones y oscilaciones del mercado de trabajo.

Las estadísticas y los datos de los jóvenes en condición NEET registrada en el Sistema de Garantía Juvenil en Portugal, permiten comprobar que se trata de un grupo heterogéneo con diferentes necesidades y expectativas, a la que el Sistema de Garantía Juvenil no siempre ha demostrado ser capaz de responder.

Utilizando los datos más recientes de los jóvenes en condición NEET en Portugal (INE, 2018), se constató, por ejemplo, que en Portugal una proporción significativa de los jóvenes en condición NEET son mayores (entre 20-24 años y 25-29 años) y/o más escolarizados.

Además, la estrategia nacional se basa en el principio de que los jóvenes destinatarios del Garantía Juvenil presentan múltiples fragilidades al estar “fuera del sistema”, por lo que deben ser identificados, registrados y, posteriormente, acompañados y orientados. En efecto, los datos revelan, por una parte, que la condición NEET es, para muchos, transitoria y, por otra, que los jóvenes aprecian su autonomía y se movilizan, sin recurrir al apoyo institucional de cualquier naturaleza, para construir sus itinerarios formativos y laborales.

A comprobarlo está el hecho de que, en un estudio de 2016, 89% de los jóvenes afirmó que no tenía ningún tipo de apoyo institucional en la búsqueda de empleo en los últimos 12 meses (centro de empleo u otras entidades asociadas del servicio público de empleo o institución de enseñanza), encontrando empleo sobre todo a través de redes de familiares; por contacto directo con el empleador y por respuesta a anuncios, principalmente los jóvenes con enseñanza superior (Oliveira, 2016). Es también entre los jóvenes con enseñanza superior que es más frecuente el uso de medios digitales para una demanda activa de empleo en Internet o en las redes sociales (Ferreira, 2017b). A pesar de que estos datos no permiten comprobar si la ausencia de respuesta se debe a la falta de demanda o si la ausencia de respuesta institucional, aun así, es un indicador relevante para reflexionar sobre el modo como los jóvenes se relacionan con las instituciones y el grado de confianza que depositan en ellas (Ferreira, Lobo, Rowland y Sanches, 2017), en particular en el servicio público de empleo (Walther and Pohl, 2005).

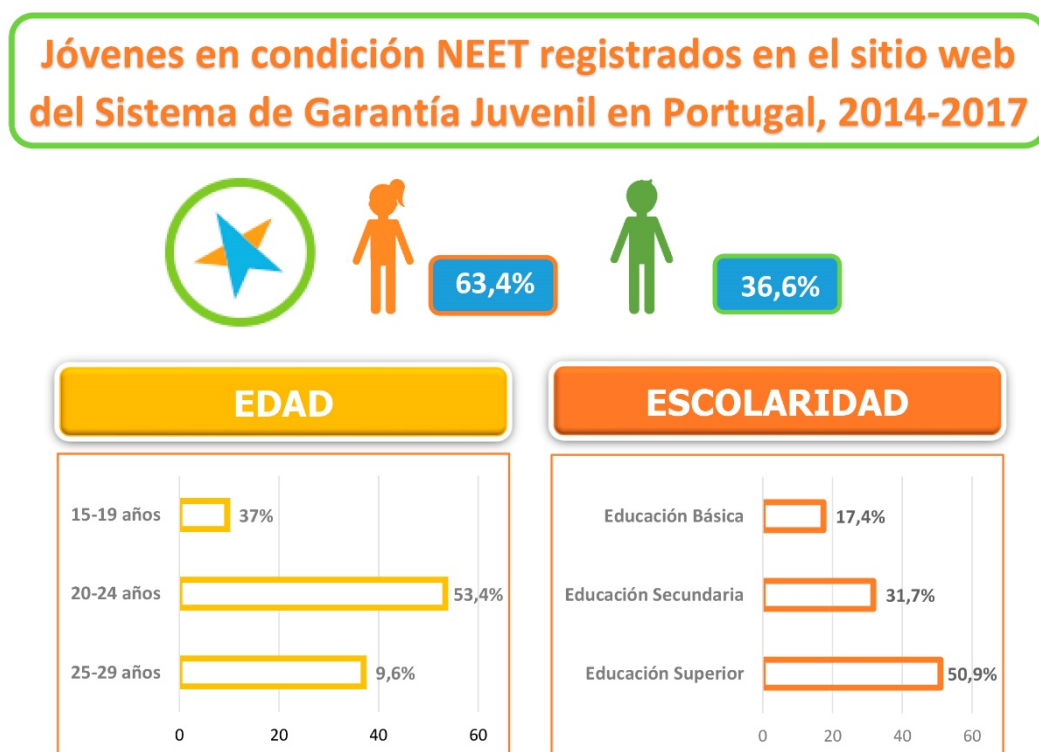
También cabe mencionar que, debido a la fase de la vida en que se encuentran, estarán, potencialmente, más lejos de la esfera de actuación de instituciones y organizaciones que desarrollan su trabajo con jóvenes y que, recordemos, podrán identificarlos y registrarlos en la plataforma.

La estrategia de aplicación del Sistema de Garantía Juvenil a través de una red de socios, basada en el registro masivo de los jóvenes, no considera la tendencia de baja adhesión/compromiso de los jóvenes a procedimientos institucionalizados y mediados por técnicos. Los datos originales de las bases de datos producidas en el ámbito del Sistema de Garantía Juvenil (registros, socios, etc.) (IEFP, 2018) pueden explicar, en parte, la discrepancia entre el número de registros y el porcentaje de jóvenes que efectivamente es acompañada y orientada (17,4%). Además, también los datos de la observación participante en las actividades con las entidades locales que pertenecen a la red de socios del Sistema de Garantía Juvenil, confirman estas dificultades: con frecuencia los técnicos responsables por el despliegue del programa a nivel local se refieren a la dificultad de contacto con los jóvenes inscritos a través de las señas ofrecidas por la plataforma (sea el teléfono o el correo electrónico) y el elevado número de jóvenes que desiste durante el proceso (el 32,5% de los jóvenes registrados en la plataforma Garantía Juvenil).

Adicionalmente, un análisis de los datos de los jóvenes en condición NEET registrados en el sitio web del Sistema de Garantía Juvenil hasta febrero de 2017 (IEFP, 2018), sean jóvenes que se hayan registrado autónomamente o que han sido señalados por las organizaciones asociadas, permite verificar que éstos son mayoritariamente mujeres (63,4%), y en su mayoría, con edades entre los 20 y los 24 años (53,4%), siendo reducido el porcentaje de jóvenes menores de 20 años (9,6%), grupo en un principio más disponible a la señalización

por socios locales con valencias de intervención directa con jóvenes, pilar de la estrategia de implementación. Después, además de ser sobre todo jóvenes de más edad, la mayoría de los jóvenes efectivamente acompañados tienen enseñanza superior (50,9%) o incluso maestría (27,6%), siendo por lo tanto jóvenes que, a pesar de las reconocidas dificultades de inserción en el mercado de trabajo, disponen, en principio, de más recursos informativos para “moverse” en el mercado, activando múltiples posibilidades, siendo el Sistema de Garantía Juvenil uno de ellos (figura 3).

Figura 3 – Jóvenes en condición NEET registrados en el sitio web del Sistema de Garantía Juvenil en Portugal, 2014-2017 (Febrero)



Fuente: IEFP, 2018

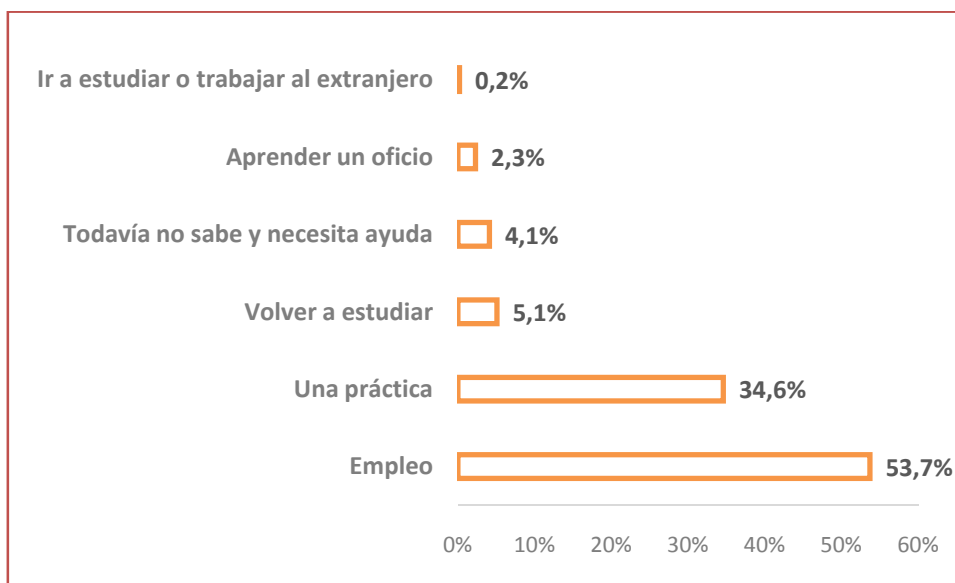
Es cuestionable, por lo tanto, si el Programa GJ estará efectivamente “captando” jóvenes fuera del sistema, o constituirá antes un recurso, entre otros, para jóvenes que conocen y manejan bien el sistema.

La verdad es que, aunque sea en proporción inferior, en Portugal hay muchos jóvenes con menor nivel educativo y con menos recursos (justamente los jóvenes que se acercan más al estereotipo de perfil NEET). Un análisis de las medidas ofrecidas por el Sistema de Garantía Juvenil, sostenido, también, por los testimonios de los técnicos que trabajan en el terreno con jóvenes, permite constatar que el Programa ofrece posibilidades muy limitadas para este grupo, quizás el más vulnerable, ya que con frecuencia los criterios de elegibilidad de estas medidas excluyen precisamente a estos jóvenes, especialmente cuando exigen al mismo tiempo edad y escolaridad mínima.

Esto significa que hay jóvenes que tienen edad para acceder a una respuesta, pero no poseen la escolaridad exigida por la medida en virtud de itinerarios escolares pautados por el fracaso y el abandono. Adicionalmente, fueran reportadas carencias en el conjunto de medidas educativas y formativas para jóvenes que, teniendo edad para participar en el Sistema de Garantía Juvenil, no encuentran en el programa ofertas que les permitan superar las debilidades que poseen al nivel de sus calificaciones escolares.

Además de los ya enumerados desajustes en el perfil y criterios de elegibilidad de las medidas ofrecidas en el Sistema de Garantía Juvenil, el proyecto *"Makethefuture ..."* permitió identificar también un desfase entre lo que los jóvenes buscan, cuando se inscriben o son inscritos en el Sistema, y las medidas que el Sistema de Garantía Juvenil ofrece. En el análisis de los datos de los jóvenes beneficiarios del Sistema de Garantía Juvenil a través del registro en el sitio web (IEFP, 2018), se constató, a semejanza de lo ya mencionado para España, que los jóvenes buscan esencialmente empleo (53,7%), mientras que el programa ofrece principalmente formación y prácticas, lo que es coherente, una vez más, con el perfil de más edad y escolarización de estos jóvenes, luego más comprometido con la construcción de un recorrido profesional que les garantice la supervivencia material (figura 4).

Figura 4 – Jóvenes en condición NEET registrados en el sitio web del Sistema de Garantía Juvenil en Portugal, 2014-2017 (Febrero) - "¿Qué buscas?"



Fuente: IEFP, 2018

De hecho, mirando el conjunto de medidas ofrecidas y presentadas en el sitio web del Sistema de Garantía Juvenil, rápidamente se constata que las medidas de apoyo o estímulo al empleo están entre las menos numerosas (alrededor del 35% del total de medidas), abarcando esencialmente medidas de apoyo al espíritu empresarial y a la movilidad internacional.

Por cierto, las líneas estratégicas del propio programa señalan que “no se trata de una medida de empleo, sino una oportunidad para que los jóvenes apuesten en su calificación y se pongan en contacto con el mercado de trabajo para combatir su inactividad” (Resolución del Consejo de Ministros nº 104/2013, de 31 de diciembre).

Se ha comprobado también que la tipología de medidas menos buscadas son las medidas que implican movilidad, tanto para estudiar o trabajar en el extranjero (0,2%). También reducida es la demanda de medidas relacionadas con el aprendizaje de una profesión (2,3%), lo que no será ajeno al perfil altamente calificado de los jóvenes registrados y acompañados en el marco del Sistema de Garantía Juvenil. Hay que recordar que la mayoría de los que efectivamente fueron acompañados en el marco del programa concluyó ya su formación superior.

La popularidad de las prácticas, que anhelan 34,6% de los jóvenes que se inscriben en el Sistema de Garantía Juvenil, podría significar en este marco la búsqueda de medidas que puedan promover o facilitar su integración en un mercado de trabajo volátil y poco accesible a jóvenes en general. Por una parte, las prácticas parecen ser valoradas como formación complementaria a su formación académica, permitiéndoles adquirir competencias y experiencias requeridas por el mercado de trabajo, no pocas veces la primera oportunidad que tienen de obtener una experiencia profesional. Por otra parte, las prácticas acaban por presentarse como una o incluso *la* solución, temporal y a corto plazo, que garantiza alguna forma de inserción en el mercado de trabajo.

Por último, las dificultades de aplicación del programa, junto con la contribución valiosa de la investigación sobre jóvenes en condición NEET mientras tanto conducida, obligaron a una mirada más atenta a la heterogeneidad de la condición NEET y así revelar las necesidades y dificultades de los diferentes grupos que la componen. En el caso particular de los jóvenes inactivos, no siempre esta condición resulta de una elección individual, pero antes de las limitaciones personales y familiares que pueden impedir o dificultar su integración en el mercado de trabajo. En este sentido, resulta urgente promover la articulación entre las políticas públicas para la juventud y las políticas dirigidas a la conciliación de la vida familiar y profesional, involucrando, por ejemplo, instituciones de apoyo a la familia (guarderías, centros de apoyo a niños con discapacidades, apoyo a las personas mayores) para permitir a los jóvenes en condición NEET que sean al mismo tiempo cuidadores de algún familiar (descendiente o ascendente) tener disponibilidad para aceptar un empleo o una oferta formativa.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

La crisis económica iniciada en 2008 y las políticas de austeridad que le sucedieron tuvieron un impacto profundo en la estructura y las normas del mercado de trabajo, resultando en un aumento significativo de la precariedad laboral y en la tasa de desempleo, contribuyendo fuertemente a los valores de jóvenes NEET.

Los datos presentados y discutidos contradicen claramente la idea de que los jóvenes se encuentran en situación NEET en virtud de una elección individual y voluntaria, evidenciando a su vez el impacto de las limitaciones estructurales en sus respectivas trayectorias individuales, en particular a nivel de su integración y mantenimiento en el mercado de trabajo.

En realidad, la disminución gradual de la tasa de NEET en Portugal desde 2013 demuestra el efecto desgarrador de la crisis sobre el desempleo juvenil, por lo que en el contexto actual de recuperación económica en Portugal, la proporción de desempleados entre la población activa ha disminuido significativamente, pasando incluso lo mismo entre los jóvenes, lo que se traduce en una reducción, en la misma proporción, de la tasa NEET. Constituye así, un indicador cuyo desempeño es particularmente sensible a la dinámica del mercado de trabajo, especialmente en países como Portugal o España, donde, a diferencia de otros contextos europeos, son los jóvenes sin empleo y no jóvenes inactivos que más contribuyen a la tasa NEET.

Por otro lado, el diseño del Sistema de Garantía Juvenil, como política pública que pretende resolver el problema estructural del desempleo joven a través de la adaptación de los jóvenes al mercado de trabajo, basado en medidas que presentan la educación y la formación como una solución para la integración/retorno de estos al mercado de trabajo, limita en gran medida su alcance como “garantía” de empleabilidad de los jóvenes.

Al mismo tiempo, muchas medidas, algunas de ellas en el eje de la educación y formación, no tienen en cuenta las realidades dinámicas y plurales de los jóvenes y sus experiencias e incursiones en el mercado de trabajo a través de canales informales, con especial atención a los generados por la economía digital.

Así, el desarrollo de la política pública basada en una categoría como NEET, es limitada en la medida en que su aplicación a diferentes realidades nacionales, de forma lineal y homogénea, limita la capacidad de los gobiernos nacionales para adaptar los criterios de inclusión en esta categoría y sus necesidades específicas, excluyendo, por ejemplo, a jóvenes que estén desempleados, pero que se encuentren temporalmente realizando una formación.

Desafíos para las políticas públicas

La pluralidad de la condición NEET y el desarrollo y despliegue de políticas públicas dirigidas a los jóvenes que se encuentran en esa condición se traduce en un conjunto de limitaciones que hay que tener en cuenta para potenciar el alcance de las medidas y respuestas que se ofrecen.

En primer lugar, los jóvenes en condición NEET son un grupo heterogéneo y, aunque existan jóvenes que corren un mayor riesgo de convertirse en NEET, no es una condición específica de grupos vulnerables o derivada de una decisión voluntaria. Los datos demuestran que los jóvenes pueden voluntaria o involuntariamente ser NEET, independientemente de los factores de riesgo que presentan por lo que las diferentes medidas y las prácticas de implementación del Sistema de Garantía Juvenil deben tener en cuenta esa diversidad.

Paralelamente, y en el marco de la estrategia nacional para la señalización de jóvenes inactivos, debe tenerse en cuenta la diversidad de situaciones que sitúan a un joven en la condición de inactivo. Dada la elevada proporción de mujeres y jóvenes adultos entre los jóvenes en condición NEET, una joven puede estar en la condición NEET inactiva por razones familiares (Eurofound, 2016), en particular por tener que cuidar a un familiar, sea ascendente o descendente, lo que la impide de estar disponible para trabajar. En este sentido, es importante que el Sistema de Garantía Juvenil articule sus medidas con disposiciones de otras instituciones públicas, por ejemplo, la seguridad social, fomentando así la igualdad de género, la conciliación de la vida familiar y el trabajo.

La flexibilización en el empleo, el aumento del trabajo a tiempo parcial, a menudo involuntario y de carácter estacional, tiene un profundo impacto en las trayectorias profesionales de los jóvenes, marcadas por períodos de desempleo frecuentes, por lo que las medidas del Sistema de Garantía Juvenil deben tener en cuenta la transitoriedad y recurrencia de la condición NEET, con el fin de promover su sostenibilidad a medio y largo plazo. En efecto, el Sistema de Garantía Juvenil es constituido esencialmente por medidas de corta duración, cuyos efectos, a medio y largo plazo, en las trayectorias de los jóvenes pueden ser por veces limitados, y asimismo contribuir a acentuar el carácter transitorio de la condición de NEET, alimentando sucesivas entradas y salidas del sistema de enseñanza y del mercado de trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, M. I. M. y Pais, J. M. (org.). (2013). *Criatividade & profissionalização: jovens, subjectividades e horizontes profissionais*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Alves, N.A., Cantante, F., Baptista, I. y Carmo, R.M. (2011). *Jovens em transições precárias. Trabalho, quotidiano e futuro*. Lisboa: EditoraMundosSociais.
- Avis, J. (2014). Beyond NEET: Precariousness, Ideology and Social Justice – the 99%. *Power and Education*, 6(1), 61-72.
- Brooks, R. (ed.) (2009). *Transitions from education to work: new perspectives from Europe and beyond*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

- Cairns, David, Katarzyna Growiecby Nuno de Almeida Alves (2014). Another Missing Middle? The Marginalised Majority of Tertiary Educated Youth in Portugal during the Economic Crisis. *Journal of Youth Studies*, 17(8), 1046-1060.
- Calvo, E.G. (2009). Trayectorias y Transiciones. ¿Qué Rumbos?. *Revista de Estudios de Juventud*. 87, 15-29.
- Calvo, E. G. (2011). A roda da fortuna: viagem à temporalidade juvenil. En J. M. Pais, R. Bendit y V. S. Ferreira, (Ed.) *Jovens e rumos* (pp.39-57). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Cáritas (2017). *Os jovens na Europa precisam de um futuro!* Cáritas Cares Relatório de Portugal. Lisboa: Cáritas Portuguesa. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1gMROuM902NpLoqiVbO6Q0BvE0k48YSnj/view>
- Cicchelli, V. (2001). *La Construction de l'Autonomie: Parents et Jeunes Adultes Face aux Etudes*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Consejo Europeo (2013). Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. 2013/C 120/01. Recuperado en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013H0426(01)&from=EN)
- EC (2016), Youth Guarantee Country by Country: Portugal.
- EC (2017), Youth Guarantee Country by Country: Portugal.
- Escudero, V. y Mourelo, E.L. (2017). The European Youth Guarantee: A systematic review of its implementation across countries. ILO Research Department Working Paper No. 12. Geneva: International Labour Office. Recuperado en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_572465.pdf
- Eurofound (2012). *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2016). *Exploring the diversity of NEETs*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat (2017). *EU's labour force survey (EU LFS)*
- Fernandes, L.D. (2017). *Que fatores influenciaram a implementação da Iniciativa Emprego 2009 e do Programa Garantia Jovem?* (Tese de Mestrado em Políticas Públicas, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa) Recuperado de <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/15047/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20completa.pdf>
- Ferreira, T., Pappámikail, L., Vieira, M.M. (2017). *Jovens NEEF: mudanças e continuidades no pós-crise. Policy Brief 2017*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Ferreira, V.S. (2016). Aesthetics of youth scenes: from arts of resistance to arts of existence. *Young*. 24(1).66-81.
- Ferreira, V.S. (2017a). Being a DJ is not just Pressing the Play: the pedagogization of a new dream job. *Educação & Realidade*, 42 (2). Porto Alegre, 473-494.

- Ferreira, V.S. (2017b). Os jovens perante o (des)emprego, o trabalho e o futuro nos anos de austeridade. En V.S. Ferreira, M.C.Lobo, Jussara Rowland y E. R. Sanches, *Geração milénio: um retrato social e político*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Ferreira, V.S.; Lobo, M.C.; Rowland, J. y Sanches, E.R. (2017). *Geração milénio: um retrato social e político*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Follesø, R. (2015). Youth at Risk or Terms at Risk?. *Young*, 23(3): 240-253.
- Furlong, A. (2006). Not a very NEET solution: representing problematic labour market transitions among early school-leavers. *Work, Employment & Society*, 20 (3), 553-569.
- Holte, B.H. (2017). Counting and meeting NEET young people: methodology, perspective and meaning in research on marginalized youth. *Young*, 26 (1), 1-16.
- IEFP (2018). *Base de dados da plataforma Garantia Juvenil*. Datos sin editar no publicados.
- ILO (Dezembro, 2017). *Inception report for the global commission on the future of work*. Geneva: International Labour Organization. Recuperado en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-dgreports/-/-cabinet/documents/publication/wcms_591502.pdf
- INE (2018). *Inquérito ao Emprego*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Lopes, J. T. (2014). *Geração Europa? Um estudo sobre a jovem emigração qualificada para França*. Lisboa: EditoraMundosSociais.
- Maguire, S. (2015). NEET, unemployed, inactive or unknown – why does it matter?. *Educational Research*, 57 (2), 121-132.
- NEET. (2013). In Eurostat Statistics Explained Glossary. Recuperado en [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Young_people_neither_in_employment_nor_in_education_and_training_\(NEET\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Young_people_neither_in_employment_nor_in_education_and_training_(NEET))
- Oliveira, C. (2016) *Tema em análise: Jovens no mercado de trabalho – Módulo ad hoc de 2016 do Inquérito ao Emprego*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Pais, J. M. y Ferreira, V. S. (Eds.) (2010). *Tempos e transições de vida: Portugal ao espelho da Europa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Pais, J.M. (1996). A geração yô-yô. En AAVV. *Dinâmicas multiculturais, novas faces, outros olhares: as ciências sociais nos países de língua portuguesa e os desafios contemporâneos. III Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. Lisboa: ICS-Fundação Calouste Gulbenkian.
- Pais, J.M. (2012). A esperança em gerações de futuro sombrio. *Estudos Avançados*, 26 (75), 267-280.
- Pappámikail, L. (2013). *Adolescência e autonomia: negociações familiares e construção de si*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais
- Piqué, M.A.C., Veà, A.P., Strecker, T. (2016). The EU youth guarantee – a critical analysis of its implementation in Spain. *Journal of Youth Studies*, 19 (5), 684-704. Resolución de Consejo de Ministros nº 104/2013, de 31 de dezembro, recuperado de <https://dre.pt/pesquisa/-/search/483892/details/maximized?drelid=136785>

- Rowland, J., Ferreira, V.S., Vieira, M.M., Pappámikail, L. (2014). *Nem em Emprego, Nem em Educação ou Formação: Jovens NEEF em Portugal numa Perspetiva Comparada*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Observatório Permanente da Juventude.
- Salvà-Mut, F., Thomás-Vanrell, Quintana-Murci, E. (2016). School-to-work transitions in times of crisis: the case of Spanish youth without qualifications. *Journal of Youth Studies*, 19 (5), 593-611.
- Silva, A.T.P. (2015). *Jovens NEET: o caso português* (Tese de Mestrado em Ciências da Educação, Universidade de Aveiro). Recuperado de <https://ria.ua.pt/handle/10773/16031>
- Simões, F., Drumonde, R. (2016). As singularidades dos Jovens NEEF em zonas rurais: o caso açoriano. *Comwork Project*. Erasmus+. Recuperado de <http://comworkproject.org/portuguese-articles/jovens-neef-em-zonas-rurais-o-caso-acoriano/>
- Simões, F., Meneses, A., Luís, R., & Drumonde, R. (2017). NEETs in a rural region of Southern Europe: Perceived self-efficacy, perceived barriers, educational expectations, and vocational expectations. *Journal of Youth Studies* 20 (9), 1109-1126. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/13676261.2017.1311403>
- Torres, S., Lima, F. (2014). *Tema em análise: dinâmica e caracterização dos jovens não empregados que não estão em educação ou formação (NEEF) em Portugal*. *Estatísticas do Emprego – 3º trimestre de 2014*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Tosun, J. (2017) Promoting youth employment through multi-organizational governance. *Public Money & Management*, 37 (1), 39-46.
- Vancea, M., Utzet, M. (2018). School-to-work transition: the case of Spanish NEEETs. *Journal of Youth Studies*, DOI: [10.1080/13676261.2017.1421313](https://doi.org/10.1080/13676261.2017.1421313)
- Wall, K., Almeida, A.N., Vieira, M.M., Cunha, V. (coord.) (2015). *Impactos da crise nas crianças portuguesas*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Walther, A: Pohl, A. (2005). *Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth: Study commissioned by the European Commission, Final report* (IRIS, Tubingen)